



# Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine

95-3 | 2007  
Mélanges 2007

---

## Gestion durable du paysage

Les leçons que les nouveaux parcs naturels régionaux doivent tirer de l'expérience des anciennes corporations

Jean-David Gerber, Raimund Rodewald et Peter Knoepfel

---



### Édition électronique

URL : <http://rga.revues.org/300>  
DOI : 10.4000/rga.300  
ISSN : 1760-7426

### Éditeur

Association pour la diffusion de la recherche alpine

### Édition imprimée

Date de publication : 15 septembre 2007  
Pagination : 53-62  
ISBN : 978-2-200-92330-3  
ISSN : 0035-1121

### Référence électronique

Jean-David Gerber, Raimund Rodewald et Peter Knoepfel, « Gestion durable du paysage », *Revue de Géographie Alpine | Journal of Alpine Research* [En ligne], 95-3 | 2007, mis en ligne le 03 mars 2009, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://rga.revues.org/300> ; DOI : 10.4000/rga.300

---

Ce document a été généré automatiquement le 30 septembre 2016.



La Revue de Géographie Alpine est mise à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

---

## Gestion durable du paysage

Les leçons que les nouveaux parcs naturels régionaux doivent tirer de l'expérience des anciennes corporations

Jean-David Gerber, Raimund Rodewald et Peter Knoepfel

---

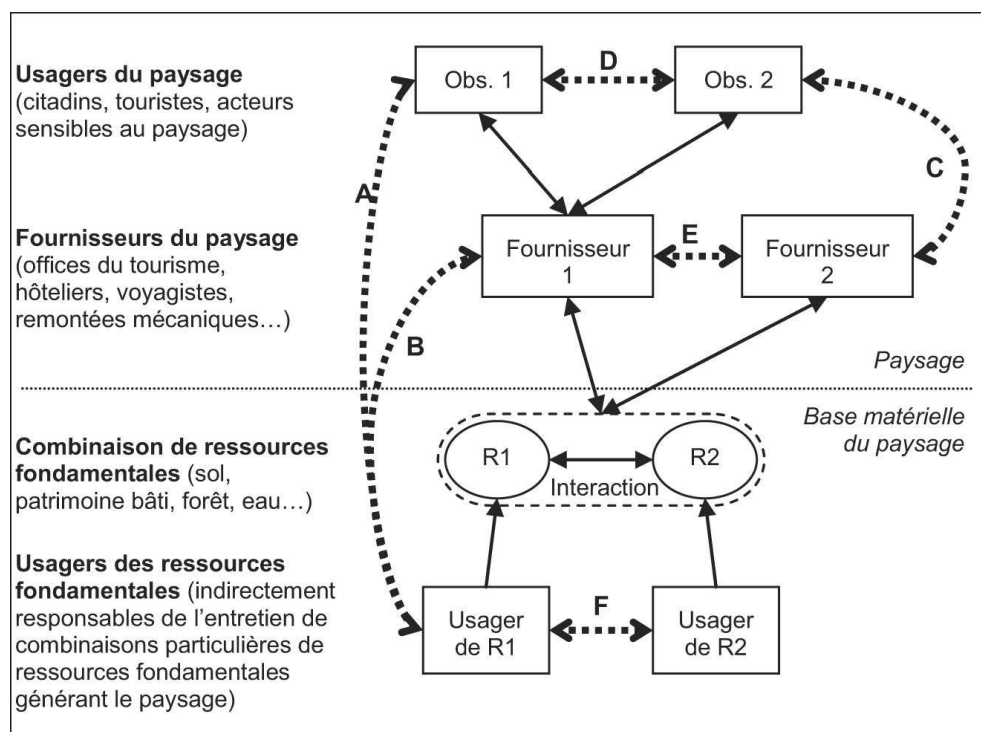
- 1 L'étalement urbain, le délaissement des régions périphériques, la disparition de l'agriculture de montagne, l'extension des réseaux de transport et de communication, la maîtrise des cours d'eau, etc. ont une influence directe sur le paysage qui est de plus en plus souvent perçu comme menacé de banalisation par une uniformisation des usages du territoire (OFEFP, 1998 ; Rodewald, 1999 ; Conseil de l'Europe, 2000 ; Ambroise et Hubert, 2002 ; Stremlow et *al.*, 2003).
- 2 La sensation de manque que crée la modification ou la disparition annoncée du paysage conduit à une *prise de conscience de l'existence et de l'importance de la « ressource-paysage »*, qui incite les groupes soucieux de défendre « leur » paysage à *s'organiser politiquement*. Outre les associations de protection de la nature et de l'environnement, qui se sont faites les porte-drapeaux de la cause paysagère, les milieux du tourisme commencent également à percevoir leur dépendance face à un paysage de qualité. Le paysage est ainsi perçu comme une *ressource* qui doit être gérée sur le long terme (Convention européenne du paysage). Quels sont les instruments susceptibles de coordonner l'action des différents acteurs du territoire afin de remédier à la détérioration et à la banalisation des paysages ? Comment gérer cette ressource complexe qui précisément s'étend au-delà des limites des parcelles individuelles et des frontières communales ?
- 3 En Suisse, la modification de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage de 1966 est entrée en vigueur en juillet 2007, introduisant les *parcs naturels régionaux* (PNR) dans la législation (art. 23g). Aussi bien les milieux économiques que les organisations de protection de la nature ont plébiscité la création de ce nouvel instrument, construit sur le modèle des parcs français : les uns y voient un moyen de promouvoir le tourisme, les autres un instrument supplémentaire de protection. Dans le présent article, après avoir présenté les différents « utilisateurs » du paysage, nous nous penchons sur le rôle que joue une autre catégorie d'acteurs en matière de gestion paysagère – les bourgeoisies et autres corporations territoriales – qui est souvent mal connue ou considérée

péremptoirement comme un vestige du passé. Bien qu'elles possèdent de vastes étendues de forêts et de pâturages, les bourgeoisies et les corporations sont des acteurs qui restent en retrait des débats sur l'aménagement du territoire. Alors que par le passé elles ont joué un rôle central en matière de gestion des ressources naturelles, d'aide sociale, de ciment des communautés villageoises, elles souffrent aujourd'hui d'une perte générale d'intérêt. Toutefois, comme nous le verrons, ces acteurs disposent encore de certains atouts – leur rôle en tant que propriétaire foncier n'en étant pas un des moindres – qui peuvent les amener à avoir une fonction importante dans la nouvelle politique des PNR qui repose sur le constat que les principes de durabilité ne pourront être concrétisés que par *une meilleure adéquation entre les groupes d'acteurs chargés de la mise en œuvre des PNR et ceux détenant les droits d'usage sur les ressources naturelles concernées* (voir Knoepfel et al., 2001 : 37 ; Knoepfel et Nahrath, 2006 : 49). Dans la dernière partie de cette contribution, nous verrons comment les PNR sont susceptibles de profiter de l'expérience des bourgeoisies et corporations en matière de gestion du paysage, voire de s'inspirer de leur modèle tout en évitant certains écueils qui seront également mis en évidence.

## Les usagers du paysage

- 4 La Convention européenne du paysage définit le paysage comme « une partie de territoire *telle que perçue* par les populations » (Conseil de l'Europe, 2000). D'après Berque (1990 : 48), le paysage doit être compris avant tout comme *la relation qu'entretient un groupe social avec son environnement matériel*. Cette relation, c'est le sens que confère un groupe d'acteurs observateurs à une configuration spatiale particulière de ressources fondamentales (forêt, sol, eau, patrimoine bâti...) qu'il considère comme importante en rapport aux références qu'il puise dans son capital culturel, son histoire commune, la mode du moment, les représentations qui ont imprégné les esprits, etc.
- 5 Le concept de ressource oblige l'analyste à s'interroger sur les acteurs qui utilisent la ressource et qui développent différentes stratégies afin de s'assurer le contrôle des biens ou services qu'elle fournit. Cette prise de contrôle des services de la ressource se fait dans la pratique en mobilisant certains droits de propriété (sur les ressources fondamentales constituantes du paysage, puisqu'il n'y a pas de droits de propriété sur le paysage en tant que tel) ou certaines dispositions prévues dans les politiques publiques. Dans un effort de typologiser les acteurs qui utilisent ou influencent la ressource paysage, trois catégories d'acteurs peuvent être dégagées : les *observateurs*, qui utilisent directement les services fournis par la ressource (récréation, panorama, culture...), les *fournisseurs de paysage*, qui profitent économiquement de la ressource (tourisme) et les *usagers des ressources fondamentales*. La place d'un acteur dans l'une ou l'autre catégorie implique en principe des différences en termes de rapports au paysage (patrimoine, source de revenus, délassement...) et de choix stratégiques en matière de protection et d'exploitation (Fig. 1).

Figure 1. Typologie des acteurs du paysage en fonction des droits qu'ils peuvent mobiliser pour s'assurer le contrôle de la ressource



La distinction proposée entre observateurs, fournisseurs et usagers des ressources fondamentales ne constitue pas une analyse des groupes d'intérêts en présence (stakeholder analysis), mais doit être comprise comme une typologie permettant d'appréhender la réalité avec un outil analytique approprié ainsi que de mettre en évidence les conflits potentiels. Les conflits A et B opposent un groupe d'observateurs ou un fournisseur à un usager de ressources fondamentales, par exemple lorsque l'activité de ce dernier porte atteinte à la base matérielle du paysage. Le conflit C oppose un groupe d'observateurs à un fournisseur, par exemple lorsque le prix demandé par le fournisseur pour profiter du paysage est jugé trop élevé par les observateurs. Le conflit D oppose des groupes d'observateurs entre eux, par exemple dans des situations de surdensité. Le conflit E se produit dans des situations de concurrence économique entre fournisseurs. Le conflit F est plus rare ; il a lieu lorsque deux usagers de ressources fondamentales sont en compétition par exemple pour une prestation rémunérée de préservation du paysage. Dans une situation empirique particulière, certaines cases du schéma peuvent rester vides (p. ex. accès direct des observateurs à la combinaison de ressources paysagères sans passage par un fournisseur). Un acteur peut aussi être placé dans plusieurs cases du schéma (p. ex. l'agriculteur qui respecte un label de qualité et « vend » par conséquent un paysage en même temps qu'il vend un produit).

Source : Gerber, 2006.

- 6 1. Le groupe des *observateurs* rassemble les acteurs qui jouissent du paysage. Ce sont les promeneurs, les photographes, les citadins, les « amoureux de la nature », etc. Ils tirent directement avantage d'un ou de plusieurs services paysagers. Soit ils recherchent eux-mêmes le paysage qui les intéresse et profitent du fait que le paysage est une ressource commune<sup>1</sup>, soit ils recourent à un fournisseur qui les conduit au paysage en échange d'une prestation financière. Les observateurs sont bien souvent des résidents externes au paysage qu'ils apprécient.
- 7 2.. Les *fournisseurs* sont ceux qui se sont appropriés le paysage – que ce soit par le contrôle de l'accès, par un droit de propriété sur une des ressources fondamentales ou par le droit d'auteur – et qui profitent de leur position dominante pour « vendre » le paysage aux observateurs. En principe, les fournisseurs ont aussi le souci d'entretenir (dans une certaine mesure) le paysage de façon à s'assurer un revenu durable auprès des

observateurs. Il peut s'agir par exemple de remontées mécaniques, d'offices du tourisme, d'hôteliers, de voyagistes... Les fournisseurs peuvent tout aussi bien être des locaux que des résidents extérieurs.

- 8 3. Finalement, il faut tenir compte des *usagers des ressources fondamentales*, bien qu'ils n'utilisent pas directement les services paysagers. S'ils sont conscients de l'existence du paysage<sup>2</sup>, pour eux, il est tout au plus le résultat d'une externalité positive de leur action sur les ressources fondamentales. Cette action s'inscrit dans l'ensemble des activités qui ont potentiellement une incidence paysagère ; parmi celles-ci, l'agriculture et les activités liées à la construction jouent les deux rôles principaux.
- 9 La typologie présentée repose sur le fait que les acteurs décrits ne s'assurent pas le contrôle de la ressource par les mêmes moyens politico-juridiques. Les observateurs profitent de la liberté de mouvement, du droit d'accès aux pâturages et aux forêts (garanti par l'art. 699 du Code civil suisse), ainsi que des droits qu'ils acquièrent suite à l'achat d'un titre de transport approprié ou d'un billet d'entrée. Les fournisseurs profitent quant à eux de la propriété d'un point stratégique (titre de propriété, concessions...), d'un moyen de contrôler l'accès au paysage et de prélever une taxe d'entrée (moyen de transport, restaurant...) ou d'un droit particulier obtenu par le biais du droit d'auteur. Les usagers des ressources fondamentales se basent, eux, en principe sur leur droit de propriétaires sur ces mêmes ressources.
- 10 Ces trois catégories d'acteurs sont susceptibles d'entrer en conflit les uns avec les autres (Fig. 1). En effet, les intérêts des usagers de ressources fondamentales et des fournisseurs sont généralement beaucoup mieux protégés par le droit que ceux des groupes d'observateurs qui ne bénéficient en général que d'un droit d'accès au paysage, mais non de la possibilité d'empêcher sa modification. Il faut toutefois mentionner que le droit procédural donne un certain poids aux organisations qui les représentent par le biais du *droit de recours*.
- 11 Toutefois ce droit leur confère un pouvoir moindre par rapport au droit de propriété des usagers de ressources fondamentales. De plus, en Suisse, il est systématiquement attaqué au Parlement fédéral par les défenseurs des promoteurs immobiliers (bien que le Tribunal fédéral admette presque les deux tiers des recours présentés par ces organisations (Flückiger *et al.*, 2000)).
- 12 En considération des trois catégories d'acteurs qui utilisent ou influencent le paysage, il est légitime de formuler l'hypothèse selon laquelle une gestion durable du paysage ne prend place que si les trois types d'intérêts sont véritablement coordonnés les uns avec les autres de manière contraignante, c'est-à-dire si aucun groupe d'acteurs ne peut s'imposer aux dépens des autres en portant atteinte au capital de la ressource. Dans ce contexte, *les structures qui réunissent autour d'une même table de négociation et de prise de décision les trois catégories d'acteurs concernées sont plus à même de faire émerger des solutions qui puissent satisfaire tout le monde*. Ce genre de conviction sous-tend implicitement le développement actuel en Suisse des PNR. Ces derniers doivent pouvoir jouer le rôle de plateforme de discussions rassemblant aussi bien les milieux économiques que les protecteurs de la nature.

## Les bourgeoisies et les corporations

- 13 En Suisse, l'organisation de l'État est caractérisée par trois échelons d'exécution : les communes, les cantons et la Confédération. Selon la Constitution fédérale, l'organisation des communes est de la compétence des cantons, si bien que l'analyste doit faire face à autant de types d'organisations communales qu'il y a de cantons. Les droits et les devoirs de l'autorité communale peuvent ainsi être répartis en différents types de communes qui coexistent les unes avec les autres à l'échelle locale. Les formes que peuvent revêtir ces différentes entités communales sont les suivantes : la commune politique (ou commune des habitants, commune municipale), la commune bourgeoise, d'éventuelles corporations de droit public, les communes d'église ou paroisses, les communes scolaires. Des combinaisons entre ces différents types de communes existent dans les cantons en d'innombrables variantes (Geser, 2002).
- 14 Dans tout État démocratique, un conflit – qui n'est jamais totalement résolu – existe entre le cercle des personnes qui résident à un endroit, celles qui y détiennent des titres de propriété et celles qui y disposent d'un droit de vote. Autrement dit, les non-locaux subissent un préjudice en matière de participation démocratique qui ne peut jamais totalement être évité. Ces différences de traitements entre ressortissants de différents cantons ont été réglées une première fois par la Constitution fédérale de 1848, puis dans ses révisions successives au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Les nouvelles dispositions constitutionnelles ont été le moteur de la séparation entre communes politiques et bourgeoises, rendue nécessaire afin de garantir le droit de tout citoyen suisse de voter dans la commune où il réside indépendamment de son canton d'origine.
- 15 Par commune bourgeoise, il est ainsi fait référence à une commune dont les membres bénéficient du *droit de cité*. Au contraire, la commune politique rassemble l'ensemble des personnes domiciliées sur son territoire, indépendamment de leur appartenance cantonale ou communale. De la même façon, une paroisse rassemble tous les habitants d'une commune qui se déclarent comme appartenant à la confession en question. Comme la commune bourgeoise réunit l'ensemble des détenteurs du droit de cité communal, son effet s'étend au-delà des frontières de la commune politique. La commune bourgeoise est responsable de décider de l'acceptation de nouveaux bourgeois, ce qui, pour les étrangers, est une condition pour obtenir la naturalisation<sup>3</sup>.
- 16 Outre l'octroi du droit de cité, les tâches traditionnelles des communes bourgeoises consistent à assurer la gestion des biens bourgeoisiaux ainsi que de dispenser une aide sociale à ses membres dans le besoin. Dans la plupart des cantons, les communes bourgeoises ne sont plus autorisées à prélever des impôts, si bien que les bourgeoisies ont souvent perdu leur rôle de fournisseur de l'aide publique. Leur tâche principale aujourd'hui consiste à gérer leurs biens d'une façon qui ne porte pas atteinte au capital de base. Avec les bénéfices qu'elles retirent de leur gestion, les bourgeoisies jouent souvent un rôle comme sponsors de manifestations culturelles (Moor, 1992).
- 17 En Suisse, il est relativement aisé de distinguer les communes bourgeoises des autres types de communes ; toutefois la distinction avec les différentes corporations, telles qu'elles existent en grand nombre dans certains cantons, est plus difficile, en particulier lorsqu'elles relèvent du droit public. La prérogative d'octroyer le droit de cité est le critère principal qui permet de distinguer une bourgeoisie. Là où cette responsabilité a été transférée à la commune politique, il est plus approprié de parler de *corporation*

*bourgeoisiale*, plutôt que de bourgeoisie, cela même si la législation cantonale continue à utiliser le terme de bourgeoisie (Buchmann, 1997).

- 18 Malgré l'importance des surfaces détenues par les bourgeoisies et les corporations, il n'existe pas de statistiques agrégées au niveau national (Buchmann, 1997). La difficulté à les catégoriser résultant de la diversité de leur statut juridique, leur perte d'importance politique, ainsi que l'absence de mensurations officielles dans les territoires de montagne expliquent en partie ce fait. Toutefois, malgré ces difficultés, la statistique forestière dispose de chiffres précis à leur égard. Ainsi, en 2003, 24,3 % des forêts appartenaient aux communes bourgeoises (soit 296 149 ha), 18,2 % aux différents types de corporations (soit 221 534 ha) et 21,4 % aux communes municipales (OFS, 2004).
- 19 Les bourgeoisies et les corporations sont des formes d'organisations dont la mission légale ou statutaire est de gérer un *patrimoine*. L'expérience acquise en termes de gestion du patrimoine est susceptible de faire fructifier les réflexions actuelles sur le « développement durable », car les deux notions insistent précisément sur l'importance du long terme (Godard, 1990 ; Vivien, 2001). C'est dans ce contexte que les bourgeoisies, les corporations, mais également les fondations, jouent un rôle important. La notion de patrimoine renferme la notion d'héritage, mais elle contient aussi une référence aux « pères », c'est-à-dire aux ancêtres, à la lignée et donc également, par extrapolation, aux héritiers et aux descendants. Binswanger (1998) oppose *Patrimonium* à *Dominum* qui inclut le droit de détruire par opposition au patrimoine qui oblige le dépositaire d'un bien à le transmettre. Des structures qui sont parvenues à préserver sur la durée un environnement agricole ou forestier complexe en tant que patrimoine ont mis au point des stratégies de gestion qui permettent d'atténuer localement les incitations parfois contradictoires qui résultent des politiques publiques d'exploitation et de protection. C'est sous cet angle que nous envisageons dans cet article les bourgeoisies et corporations.

## Forces et faiblesses des bourgeoisies et corporations en termes de gestion du paysage

### Possibilité d'agir sur le paysage par le biais de la propriété foncière

- 20 La propriété foncière est le moyen juridique le plus sûr pour un acteur de s'assurer la préservation de la ressource paysage, car, comme nos études empiriques l'ont montré, le recours aux politiques publiques, souvent, n'offre pas de garanties suffisantes (Rodewald et Knoepfel, 2005 : 111). Elle permet en outre de contrôler l'exploitation des ressources fondamentales en choisissant d'octroyer des droits de superficie répondant à des conditions d'utilisation précises fixées au moment de la signature du contrat, ce qui garantit par exemple le respect de critères paysagers particuliers. Par ailleurs, la propriété du sol autorise d'intervenir sur les flux de visiteurs qui accèdent au paysage. Même si le code civil suisse garantit l'accès à tout un chacun aux forêts et aux pâturages, la maîtrise foncière donne la possibilité d'agir par le biais d'aménagements ou d'infrastructures afin d'orienter les visiteurs. En tant que détentrices des droits de propriété sur les ressources fondamentales, les bourgeoisies et les corporations disposent d'un pouvoir d'influence important sur l'utilisation de la ressource paysage. Toutefois, la propriété foncière est une modalité de contrôle des ressources relativement chère. Les bourgeoisies et corporations ne détiennent ainsi généralement que des « portions de



paysage » (restreintes par exemple aux ressources situées sur une seule commune politique). Elles ne peuvent donc que rarement prétendre à une gestion d'ensemble de la ressource paysage.

- 21 Afin de bénéficier de la protection qu'assure la propriété foncière, les PNR doivent mener une politique foncière active leur permettant d'acheter et d'échanger des terrains situés à des emplacements définis comme stratégiques selon des critères paysagers.

## **Capacité à réunir les trois catégories d'acteurs agissant sur le paysage**

- 22 En rassemblant les différentes catégories d'acteurs utilisant ou influençant le paysage – soit les observateurs, les fournisseurs et les usagers de ressources fondamentales – les bourgeoisies et les corporations peuvent servir de forums de discussion où ces acteurs expriment leurs revendications et se mettent d'accord sur des lignes de conduite à adopter. Ce faisant, elles peuvent prétendre jouer un rôle important dans l'amélioration de la cohérence entre des politiques publiques qui fournissent des incitations parfois contradictoires.
- 23 Comment ces différentes catégories d'acteurs sont-elles représentées au sein des bourgeoisies et des corporations ? Les usagers de ressources fondamentales sont bien représentés. Ce point est central car ces acteurs-là ne se préoccupent généralement guère de paysages : leurs actions n'influencent qu'indirectement cette ressource (par le biais de sa base matérielle constituée par les ressources fondamentales) si bien qu'ils se sentent le plus souvent lésés lorsqu'on tente de limiter leur marge de manœuvre pour la préservation d'une ressource – le paysage – qu'ils n'utilisent pas. Les intérêts des fournisseurs sont plus ou moins représentés en fonction des tâches qu'assume la bourgeoisie ou la corporation en matière de tourisme (nous reviendrons sur ce point plus bas). Les intérêts des observateurs sont, quant à eux, représentés de manière incomplète. Certes, les bourgeoisies et les corporations ne sont pas indifférentes aux paysages, car elles sont par nature très attachées à la tradition et aux symboles. Toutefois le paysage revendiqué par les bourgeoisies peut être différent de celui que recherchent les observateurs externes, souvent urbains, qui s'intéressent par exemple davantage à des paysages perçus comme variés. Or, cette dernière catégorie d'observateurs est exclue de toute participation, si bien que ses intérêts ne sont pas représentés.
- 24 Si les parcs veulent préserver le paysage, ils doivent intégrer dans leur structure les usagers des ressources fondamentales. De plus, des représentants des observateurs externes, en particulier urbains, doivent également prendre part aux discussions et aux décisions, car les urbains représentent le plus grand groupe d'utilisateurs du paysage. Toutefois le droit de participer des acteurs externes doit être assorti d'obligations et de devoirs, par exemple afin d'éviter les resquilleurs qui tirent des avantages économiques en « vendant » des paysages (publicité, offres de voyage, etc.), mais qui ne participent pas à leur entretien, voire même qui nuisent à sa qualité en favorisant sa surexploitation. Un PNR peut alors jouer le rôle de forum de discussion qui, en mettant en contact des personnes qui sans cela ne se rencontreraient pas, donne une réalité aux objectifs pédagogiques que se sont fixés les parcs.



## Légitimité démocratique

- 25 Les organes de décision des bourgeoisies et des corporations – constitués d'une assemblée générale et d'un exécutif plus réduit – garantissent à leurs membres le droit de participer aux discussions stratégiques et à la prise de décision. Toutefois, du point de vue de la gestion paysagère, les décisions ne sont pas entièrement démocratiques puisque, d'une part, tous les utilisateurs de la ressource ne sont pas représentés et, d'autre part, le territoire géré ne couvre qu'une partie seulement du paysage. Les bourgeoisies et les corporations gèrent donc le paysage comme un bien de club (*club good*), ce qui garantit aux membres une participation démocratique, mais exclut tous les autres acteurs.
- 26 La légitimité démocratique des bourgeoisies et des corporations en matière de paysage est insuffisante, puisqu'une partie importante des utilisateurs de la ressource est exclue. Transposée aux parcs, cette observation permet toutefois de tirer une leçon centrale : les parcs ne sont pas seulement des périmètres ou des surfaces ; afin d'assurer une décision démocratique sur l'avenir de la ressource paysage, ils sont avant tout des structures institutionnelles, généralement supracommunales, et ils doivent se comporter en tant que telles, c'est-à-dire organiser la « gouvernance du paysage ».

## Tradition

- 27 Les bourgeoisies et les corporations ont comme caractéristiques un lien fort à la terre et une longue tradition de gestion en commun des biens possédés. Leur rôle de gestionnaires des biens communaux est largement établi. Toutefois, ce raidissement dans la conception du rôle des bourgeoisies et des corporations peut aussi être nuisible à une évolution de leur mission en direction d'une meilleure prise en compte du paysage. Un attachement trop fort au patrimoine possédé empêche la mise en œuvre de stratégies foncières actives visant à vendre et échanger des terrains en fonction de leur importance stratégique pour la poursuite des objectifs de gestion paysagère.
- 28 Le fait que les PNR soient des créations *ad hoc* ne nuit pas nécessairement à leur légitimité. Plus que de la tradition, leur légitimité découlera des actes de mise en œuvre (*outputs*) qu'ils seront capables de générer, en particulier en termes de gestion durable du paysage.

## Faculté d'adaptation

- 29 Dès la deuxième moitié du XXe siècle, les bourgeoisies et les corporations ont dû faire face aux changements structurels qui ont modifié les pratiques de l'agriculture et de la sylviculture. La dépendance économique des membres de telles structures par rapport à la ressource gérée en commun, qu'il s'agisse de sources, de pâturages ou de forêts, est une des conditions nécessaires à leur perdurance (Ostrom, 2000 : 34). Face à la perte de rentabilité de l'agriculture de montagne et de la sylviculture, trois réponses sont envisageables. La première est caractérisée par la perte d'intérêt des membres entraînant la dissolution progressive de la structure de gestion. La deuxième se manifeste par une reconversion de ces structures dans la promotion du tourisme à large échelle, allant parfois jusqu'à abandonner les objectifs originels de gestion à long terme. La troisième réponse, la plus souhaitable dans l'optique d'une gestion durable du paysage, est celle

d'un transfert d'intérêt : de la promotion d'une exploitation économique des ressources fondamentales, les bourgeoisies et les consortages peuvent entreprendre de défendre les valeurs patrimoniales ou les traditions liées à un usage « traditionnel » des ressources fondamentales. Ce faisant, elles misent sur la préservation des paysages caractéristiques et éventuellement sur leur exploitation touristique raisonnable. Toute la question est de savoir si l'exploitation de ressources immatérielles peut remplacer le rôle central joué précédemment par l'agriculture ou la sylviculture en tant que ciment de la cohésion du groupe. En tenant compte des rentrées financières provenant soit d'incitations financières fédérales (paiements directs), soit du développement d'un tourisme doux, rien n'empêche de conclure qu'un tel transfert soit possible. De leur côté, les parcs doivent pouvoir jouer sur les deux tableaux que sont, d'une part, la garantie de l'équilibre financier des opérations qu'ils promeuvent et, d'autre part, la valeur symbolique des objectifs qu'ils défendent.

## Mécanismes garantissant le respect des objectifs fixés

- 30 La mission de gestion à long terme des bourgeoisies est généralement inscrite dans la législation cantonale. Afin d'assurer sa « durabilité économique », si ses statuts le lui permettent, une assemblée bourgeoise peut décider de vendre au plus offrant les terrains qu'elle possède dans la zone à bâtir (cas de la corporation de Pfäffikon qui s'est substantiellement enrichie en vendant ses terrains en zone à bâtir sur les rives du lac de Zurich). Les moyens légaux sont bien faibles pour parer à une telle éventualité. Cela est d'autant plus vrai que les bourgeois directement concernés ont donné leur aval et que les ressources traditionnellement gérées ont perdu leur rentabilité économique.
- 31 Les PNR doivent également affronter le problème de la rentabilité économique. Pour cette raison, ils doivent perpétuellement marcher sur la corde raide qui sépare d'un côté la promotion économique d'une région touristique et, de l'autre, la protection sans concession du paysage. Toutefois, selon le nouvel article 23j de la loi sur la protection de la nature et du paysage, l'institution des parcs dispose d'un mécanisme qui les met à l'abri d'une situation où la gestion de l'environnement ne serait que l'alibi de la promotion touristique : les parcs doivent périodiquement renouveler leur label afin de pouvoir continuer à bénéficier de leur dénomination. Le renouvellement du label « parc » est tributaire de la qualité des résultats obtenus. Cet instrument ne doit jamais se transformer en procédure de complaisance sans quoi la mission des parcs en termes de gestion paysagère serait dangereusement mise en péril.

## Conclusion

- 32 La durabilité du paysage repose sur la coordination – coercitive et sur le long terme – des pratiques des acteurs du territoire, qu'ils soient observateurs, fournisseurs ou usagers de ressources fondamentales, afin d'éviter une atteinte à la ressource perçue comme irréparable. La durabilité du paysage dépend donc de la capacité à mettre en place une gouvernance cohérente de la ressource. La Suisse a introduit à cet effet l'instrument des PNR dans sa législation. Plutôt que de partir de zéro, il est important pour les parcs de tenir compte de l'expérience accumulée au cours des siècles par les bourgeoisies et les corporations en matière de gestion intégrée du territoire rural. De même que les parcs peuvent apprendre des bourgeoisies et corporations, ces dernières peuvent tirer leur

épingle du jeu des nouvelles politiques de gestion paysagère en se réorganisant autour de cette nouvelle ressource qu'est le paysage, car elles ont l'avantage de la contrôler de près, par le biais de la propriété foncière sur les ressources fondamentales.

Nous remercions le Fonds national suisse pour le soutien accordé à ce projet (bourse n° 1255-066329).

---

## BIBLIOGRAPHIE

AMBROISE R., HUBERT D., 2002. – *L'agriculture et la forêt dans le paysage*. Ministère de l'Agriculture, Paris.

BERQUE A., 1990. – *Médiance, de milieux en paysages*. Géographiques, Reclus, Montpellier.

BINSWANGER H.C., 1998. – « Dominium und Patrimonium. Eigentumsrechte und pflichten unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit ». In: M. Held et H.G. Nutzinger (eds.) *Eigentumsrechte verpflichten: Individuum, Gesellschaft und die Institution Eigentum*. Campus, Frankfurt/New York, pp. 126-142.

BUCHMANN W., 1997. – *Schweizer Bürgergemeinden als Landschafts-Aktoren: ihr Grundeigentum und dessen aktuelle Entwicklung am Beispiel von Bern, Chur und Solothurn*, Basler Feldebuch, Kommissionsverlag, Wepf.

CONSEIL DE L'EUROPE, 2000. – *Convention européenne du paysage*. Conseil de l'Europe, Strasbourg.

FLÜCKIGER A., MORAND C.-A., TANQUEREL T., 2000. – *Évaluation du droit de recours des associations de protection de l'environnement*. OFEFP, Berne.

GERBER J.-D., 2006. – *Structure de gestion des rivalités d'usage du paysage. Une analyse comparée de trois cas alpins*. Écologie & Société, Rüegger, Zurich.

GESER H., 2002. – « Die Gemeinden in der Schweiz ». In: U. Klöti et al. *Handbuch der Schweizer Politik*. NZZ Verlag, Zürich, pp. 421-468.

GODARD O., 1990. – « Environnement, modes de coordination et systèmes de légitimité: analyse de la catégorie de patrimoine naturel ». *Revue économique*, n° 41(2), pp. 215-241.

KNOEPFEL P., KISSLING-NÄF I., VARONE F., 2001. – « Institutionelle Ressourcen-Regime ». In: P. Knoepfel, I. Kissling-Näf, F. Varone (eds.) *Institutionelle Regime für natürliche Ressourcen: Boden, Wasser und Wald im Vergleich*. Helbing & Lichtenhahn, Basel, pp. 11-48.

KNOEPFEL P., NAHRATH N., 2006. – *The Sustainable Management of Natural Resources: from Traditional Environmental Protection Policies towards Institutional Natural Resource Regimes*. Swiss Graduate School of Public Administration, Chavannes-Lausanne.

MOOR P., 1992. – *Droit administratif. Volume III : L'organisation des activités administratives, Les biens de l'État*. Éditions Staempfli & Cie, Berne.

OFEFP, 1998. – *Le paysage entre hier et demain. Principes de base de la Conception Paysage suisse (CPS)*. Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP), Berne.

OFS, 2004. – *Statistique forestière suisse*. Office fédéral de la statistique (OFS), Neuchâtel.

OSTROM E., 2000. – « Reformulating the Commons ». *Swiss Political Science Review* 6 (1), pp. 29-52.

RODEWALD R., KNOEPFEL P., 2005. – *Institutionelle Regime für nachhaltige Landschaftsentwicklung*. Ökologie & Gesellschaft, Rüegger, Zürich.

RODEWALD R., 1999. – *Sehnsucht Landschaft: Landschaftsgestaltung unter ästhetischem Gesichtspunkt*. Chronos, Zurich.

STREMLow M., ISELIN G., KIENAST F., KLÄY P., MAIBACH M., 2003. – *Paysage 2020 : Analyses et tendances*. OFEFP, Berne.

VIVIEN F.-D., 2001. – *Le « patrimoine naturel » : jeux et enjeux entre nature et société (document de travail)*. Séminaire <Patrimoine>, UFR de sciences économiques et de gestion/ Urca, Reims.

## NOTES

1. Le paysage peut être considéré comme une ressource commune dans le sens où l'exclusion d'utilisateurs potentiels est difficile et où il y a rivalité entre usages. Même si les services esthétiques fournis ne se décomposent pas en unités « soustractibles », une présence excessive de visiteurs (sur-fréquentation) conduit à des rivalités d'usage.
2. Le paysage est en principe défini en tant que tel par un *autre* groupe d'acteurs.
3. Soulignons toutefois que les dispositions fédérales prévoyant une naturalisation facilitée ont diminué les prérogatives des communes bourgeoises en la matière.

## RÉSUMÉS

Le paysage est de plus en plus perçu comme une ressource. À ce titre, il est nécessaire de trouver des instruments juridiques, politiques ou économiques susceptibles de gérer cette « ressource-paysage » sur le long terme. Le gouvernement suisse a introduit récemment l'instrument des parcs naturels régionaux, organisés selon le modèle français, dans sa législation de protection de la nature et du paysage. Une mise en regard des nouveaux parcs avec des structures de gestion beaucoup plus anciennes, les bourgeoisies et les corporations, permet de mettre en évidence les forces et les faiblesses de chacun de ces instruments dans leur contribution à résoudre les rivalités d'usage entre acteurs utilisant ou influençant la ressource paysage. Cette comparaison permet de formuler des recommandations pratiques concernant la gestion de cette ressource.

The landscape is increasingly perceived as a resource. For this reason, it is necessary to find legal, political and economic instruments that will succeed in managing this “resource landscape” in the long term. The Swiss government recently introduced the instrument of regional nature parks into the legislation governing nature and landscape preservation; the proposed parks are organized on the basis of the French model. The examination of the new parks from the perspective of much older management structures, i.e. the civic municipalities (bourgeoisies) and corporations, makes it possible to demonstrate the strengths and weaknesses of each of these instruments in their contribution to the resolution of use rivalries between actors who use or influence the resource landscape. This comparison also enables the formulation of practical recommendations regarding the management of this resource.

## INDEX

**Mots-clés** : paysage, bourgeoisie, parc naturel régional, ressource culturelle, propriété foncière, gestion collective, patrimoine

**Keywords** : landscape, civic municipality (bourgeoisie), regional nature park, cultural resource, land ownership, collective management, patrimony

**Index géographique** : Suisse

## AUTEURS

### JEAN-DAVID GERBER

Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne, Route de la Maladière 21, 1022 Chavannes-près-Renens.

[www.idheap.ch](http://www.idheap.ch)

### RAIMUND RODEWALD

Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage Schwarzenburgstrasse 11, 3007 Berne.

[www.sl-fp.ch](http://www.sl-fp.ch)

### PETER KNOEPFEL

Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne, Route de la Maladière 21, 1022 Chavannes-près-Renens.

[www.idheap.ch](http://www.idheap.ch)